

# Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa

JOHANNES KANANEN

2000-luvulla hyvinvointivaltio on nurinkurisessa tilanteessa. Sitä on alettu tarkastella kilpailukyyn ja tuottavuuden näkökulmasta. On kuin hyvinvointivaltio olisi kääntynyt itseään vastaan ja ryhtynyt ajamaan juuri niitä asioita, joiden ehkäisemiseksi se luotiin. Risto Heiskala on luonnehtinut muutosta seuraavalla tavalla:

Suomen kulttuurinen muutos voidaan tiivistää siten, että 1980-luvulla suunnittelutalouden puhetapa sai haastajakseen kilpailukyyn diskurssin. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja erityisesti 1990-luvun alun lama johtivat siihen, että kilpailukyyn diskurssi onnistui murtautumaan esiin uutena hallitsevana puhetapana [...] 1990-luvun muutoksen jälkeen Suomi on 2000-luvulla rikkaampi, avoimempi, tehokkaampi, eriarvoisempi ja julmempi yhteiskunta kuin 1980-luvulla. (Heiskala 2006, 39–40.)

Tuloerot ovat Suomessa kasvaneet 2000-luvulle tultaessa 1970-luvun tasolle. Suhteellinen köyhyys on kaksinkertaistunut vuodesta 1993. Tämä johtuu muun muassa siitä, että alimpien sosiaaliturvaetuksien tasoa ei ole korotettu ja ne ovat jääneet selkeästi jälkeen yleisestä ansiotasosta (Moisio 2008). Verotusta on myös muutettu kannustavampaan suuntaan niin, että sen tuloja uudelleenjakava vaikutus on vähentynyt. Myös julkisen sektorin menoja on leikattu (Kantola 2002). Nykyinen hallitus on kirjannut tavoitteekseen laskea veroja entisestään 1,8 mrd. euroa (Valtioneuvosto 2007, 81).

Kasvavan eriarvoisuuden taustalla olevaa 1990-luvulla tapahtunutta poliittista käännettä on analysoitu huolellisesti ja ansiokkaasti. Sosiaalipolitiikan kannalta oleellimmat ja valaisevimmat tutkimukset voidaan karkeasti ottaen jakaa kahteen ryhmään. Osa tutkimuksista on keskittynyt yleisiin taloudellisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin muutoksiin (esim. Kantola 2002; Heiskala 2006;

Alasuutari 2004; Kettunen 2006; Kosonen & Simpura 1999). Osa tutkimuksista on suuntautunut yksityiskohtaisemmin sosiaalipolitiikan sisällön muutokseen (esim. Julkunen 2001; Kosonen 1998; Timonen 2003; Kautto & al. 2001). Näistä tutkimuksista käy hyvin ilmi, että kansainvälinen toimintaympäristö on sosiaalipolitiikan osalta muuttunut ja että uusi taloudellinen järjestys asettaa reunaehjoja sosiaalipolitiikalle. Samaten käy ilmi, että suomalainen sosiaalipolitiikka on sisällöltään muuttunut yksilön aktiivista vastuunottoa korostavaksi sen sijaan, että sen avulla pyritäisiin lieventämään yhteiskunnallisia epäkohtia (Kosonen 1998; Julkunen 2001).

Useimmissa yksityiskohtaisemmissa sosiaalipolitiikan tutkimuksissa on oletettu, että sosiaalipolitiikan tavoitteet ja tehtävät ovat 2000-luvulla suurin piirtein samankaltaiset kuin ennen 1990-lukua – muuttuneesta toimintaympäristöstä huolimatta. Toisin sanoen ajatellaan, että korkean työttömyyden tai suurten tuloerojen aiheuttamiin ongelmiin pyritäisiin puuttumaan kaikilla käytettävissä olevilla keinoilla ja resursseilla ottaen huomioon uuden taloudellisen järjestyksen reunaehdot. Näihin keinoihin on vain sisältynyt enemmän vaatimuksia yksilöllisestä aktiivisuudesta kuin yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamista. Pohjoismainen normatiivinen perintö on heikkenemässä, mutta 1990-luvun suunnanmuutos tapahtui silti syvälle juurtuneiden jatkuvuuk-sien ja polkujen varassa (Julkunen 2001, 297).

Tässä artikkelissa pyritään poliittisen ja hallinnollisen asiakirja-aineiston nojalla osoittamaan, että samalla kun sosiaalipolitiikan ideat muuttuivat ja kilpailukyyn ja tuottavuuden ideat muodostuivat politiikassa hallitseviksi, myös sosiaalipolitiikan tavoitteet muuttuivat. Kun kilpailukyyn ja tuottavuuden ideoista muodostui hallitse-

via poliittisia ideoita (ks. esim. Kananen & Kantola 2008), avainasemassa olevat poliitikot ja virkamiehet rupesivat ajattelemaan sosiaaliturvaa, verotusta ja tulonjakoa kokonaisvaltaisesti uudelta kannalta. Samalla on tehty merkittäviä ideologisia valintoja esimerkiksi sen suhteen, miten tuloroja tulisi kasvattaa ja miksi sekä miten työmarkkinoita tulisi hallinnoida. On siis aiheellista tarkastella, miten näistä ensisilmäyksellä talouteen liittyvistä kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideoista on muodostunut nimenomaan sosiaalipoliittikkaa kokonaisvaltaisesti uudella tavalla jäsentäviä ideoita. Voi olla, että muutos on ollut luultua kokonaisvaltaisempi ja että moni oletetuista poluista on katkennut.

## Ideat ja paradigmat

Sosiaalipoliitiikan muutosta tutkittaessa on käytettävissä erilaisia teoreettisia näkemyksiä, jotka poikkeavat toisistaan eräiltä keskeisiltä osilta. Esimerkiksi hyvinvointivaltion syntyä on useasti selitetty luokkapohjaisten intressien avulla siten, että sosiaalipoliitiikan kattavuus ja laajuus ovat verrannollisia työväestön edustukseen päätöksenteossa (esim. Korpi 1978). Toinen vaihtoehto on hahmotella sosiaalipoliitiikan muutos suhteessa olemassa oleviin instituutioihin, kuten hallintoon ja lainsäädäntöön. Tämän näkemyksen mukaan instituutiot rakentuvat tietyn toimintalogiikan mukaan, joka osittain määrittelee politiikan muutosta. Näitä toimintalogiikoita voivat esimerkiksi olla organisatoriset hierarkiat ja implisiittiset ja eksplisiittiset säännöt hallinnollisissa organisaatioissa (Pierson 2001; Mahoney 2000).

Seuraavassa määritellään politiikan muutos ideoiden, intressien ja instituutioiden vuorovaikutukseksi, kuten useasti viimeaikaisessa politiikan tutkimuksessa on tehty (Hall 1993; Blyth 2002; Béland 2005; Taylor-Gooby 2005; Saari 2006; Koistinen 2007; Kananen & Saari 2008; Björklund 2008). Tällöin ideat tulee nähdä kategoriana, joka on yhteydessä politiikan muutokseen, mutta siis jonakin muuna kuin poliittiset tai rakenteelliset intressit sekä jonakin muuna kuin poliittiset instituutiot (eli lait ja käytännöt). Näin ymmärrettynä ideat voidaan esimerkiksi nähdä poliittisten toimijoiden maailmankuvana, joka määrittelee sen, millä tavalla he tekevät havainnot ja toimintaympäristöstään. Tämä on tapa, jolla esimerkiksi Peter Hall (1993) Thomas Kuh-

nin (1967) paradigma-käsitteeseen pohjautuen käsittelee poliittisia ideoita. Jos ideat ymmärretään intresseihin ja instituutioihin rinnastettavana kategoriana politiikan muutoksessa, vältetään vaara redusoida ideat selviöihin, kuten ajatuksiin ja keksintöihin, joita on varsin helppo nähdä poliittisessa keskustelussa.

Ideoiden, näkemysten tai katsomusten huomiointi ottaminen politiikan muutosta tutkittaessa luo kahdenlaisia mahdollisuuksia. Ensinnäkin havainnot sosiaalipoliitiikan ja hyvinvointivaltion jatkuvuudesta saattavat näyttää erilaisilta, kun institutionaalisia ja intressipohjaisia näkemyksiä täydennetään ottamalla ideoiden rooli huomioon. Instituutiota tutkittaessa havaitaan usein, että sellaiset hyvinvointivaltion ominaisuudet, kuten sosiaalimenot suhteessa BKT:hen tai sosiaalipoliittisten instituutioiden kyky turvata kansalaisten elanto markkinoiden ulkopuolella (ns. dekommodifikaatio), ovat pysyneet suhteellisen muuttumattomina (Scharpf & Schmidt 2000, 310–336; Kautto & al. 2001). On kuitenkin periaatteessa mahdollista, että samat instituutiot ikään kuin valjastetaan uusia tarkoituksia varten uusiin haasteiden edessä (Kettunen 2003, 133). Nämä uudet tarkoituksiperät saattavat jäädä huomioimatta, jos tutkimus kohdistuu pelkästään instituutioiden ominaisuuksiin. Samaten tutkittaessa intressipohjaisia valtaresursseja voi jäädä huomioimatta, miksi muutokset edustuksellisessa tasapainossa eivät välttämättä automaattisesti muuta politiikan suuntaa.

Toinen mahdollisuus, joka avautuu otettaessa huomioon ideoiden rooli sosiaalipoliitiikan muutoksessa, on se, että päästään käsittelemään ja ymmärtämään entistä suuremmin keskeisiä, politiikkaa suuntaavia valintoja. Instituutioiden ominaispiirteitä tutkimalla saadaan arvokasta tietoa poliittisista olosuhteista ja rakenteista. Johtopäätökset näiden olosuhteiden taustalla olevista valinnoista joudutaan kuitenkin tekemään epäsuorasti esimerkiksi etuuksien tasojen ja kattavuuden muutoksista. Tässä tapauksessa on vaikea määritellä, minkälainen muutos on riittävän suuri, jotta voitaisiin puhua politiikan suunnan muutoksesta. Tutkimalla ja analysoimalla tapoja määritellä politiikan haasteita, tavoitteita ja keinoja voidaan (vrt. Hall 1993, 279) täydentää ymmärrystä tältä osin.

Politiikkaparadigman käsite on aiemmassa tutkimuksessa osoittautunut hedelmälliseksi työkaluksi ideoiden analyysille (Hall 1993; Hemerijck

& Schludi 2000; Taylor-Gooby 2005; Kananen 2005; Saari 2006; Koistinen 2007). Poliittikka-paradigman tunnistaminen ja analysointi sosiaalipoliitiikan osalta onkin valittu tässä yhteydessä keskeisimmäksi menetelmäksi, millä selvitetään kilpailukyyn ja tuottavuuden edellytyksiä muodostua sosiaalipoliittisiksi ideoiksi Suomessa sekä sitä, kuinka kilpailukyky ja tuottavuus jäsentävät avainasemassa olevien toimijoiden sosiaalipoliittista ajattelua.

## Aineisto

Poliittisten ideoiden kannalta relevantteja toimijoita on esimerkiksi hallinnon piirissä, eduskunnassa, työmarkkinajärjestöissä tai kansalaisjärjestöissä. Aineiston laadun suhteen on olemassa muutamia vaihtoehtoja, joista relevanteimpia ovat haastattelusta tai asiakirjoista tai näiden yhdistelmästä muodostuva aineisto. Ensi kädessä haastattelujen etuna on mahdollisuus rakentaa ne palvelemaan erityisesti tietyn tutkimuksen tavoitteita. Poliittisia ja hallinnollisia asiakirjoja on määrällisesti paljon saatavilla julkisesti, mutta niiden soveltuvuus rajatun yksittäisen tutkimuksen aineistoksi ei aina ole selvää. Silti tässä tutkimuksessa on päädytty yksinomaan hallinnollisten ja poliittisten asiakirjojen analyysiin, sillä politiikan tutkimuksessa haastattelujen yksi keskeisin ongelma on riittävän luottamuksen muodostaminen haastateltavan ja haastattelijan välille. Asiakirjojen soveltuvuusongelma on ratkaistavissa, mikäli niistä muodostuu ”kylläinen” aineisto, jonka täydentäminen uusilla havainnoilla ei oleellisesti enää muuta analyysin tuloksia ja tulkintoja.

Tässä artikkelissa esiin nostettujen kysymysten kannalta relevantteja asiakirjoja on lukuisia, ja niitä tuottavat useat poliittiset toimijat. Artikkelisiin on pyritty poimimaan uusimmat asiakirjat siten, että ne muodostaisivat mahdollisimman kattavan läpileikkauksen kaikkien mahdollisten toimijoiden suhteesta vallitsevaan politiikkaparadigmaan. Aineiston rajaamista ohjaa siis teoreettinen käsitys siitä, mistä politiikkaparadigma koostuu ja miten se muodostuu.

Suomalaiseen poliittiseen kulttuuriin ovat viime vuosikymmeninä kuuluneet erilliset hallinnolliset työryhmät, jotka varsin suppeassa piirissä valmisteleval jonkin asiakokonaisuuden ja joiden linjausten pohjalta uudistuksia ryhdytään toteuttamaan (Simpura 2000, 139–140). Kenties tun-

netuin esimerkki tällaisesta työryhmästä on niin sanottu Sailaksen työryhmä 1990-luvun alun talouslaman ajalta; se ehdotti taloudellisia säästöjä valtiontalouden tasapainon palauttamiseksi. Tässä yhteydessä käsitellyn tutkimuskysymyksen kannalta relevantteja vastaavanlaisia ryhmiä ovat esimerkiksi vuoden 2004 globalisaatiotyöryhmä (VNK 2004) ja vuoden 2003 työllisyystyöryhmä (VNK 2003), jotka ovat tuottaneet kokonaisvaltaisia linjauksia siitä, miten Suomen tulisi vastata globalisaation ja jälkiteollistumisen aiheuttamiin haasteisiin. Aineistoon kuuluu myös valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa ilmestyneitä raportteja, joissa on vastaavanlainen tulevaisuuden haasteisiin keskittyvä ote ja joissa on käytetty apuna erityisasiantuntijoiden näkemyksiä (VNK 2005; Sinko & Vihriälä 2005). Näiden raporttien lisäksi käytetään sosiaalihallinnon, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön asiakirjoja (STM 2005; STM 2006), valtiovarainministeriön asiakirjoja (VM 2004) sekä työntekijöiden ammattijärjestöjen, kuten SAK:n, asiakirjoja (SAK 2006; Mäenpää 2006; Elomaa 2006).

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi puolueohjelmat, hallitusohjelmat ja elinkeinoelämän asiakirjat. Puolueohjelmiin sisältyvää sosiaalipoliittikkaa on tutkittu (esim. Nygård 2006), mutta hieman paradoksaalisesti nämä ohjelmat eivät 2000-luvun Suomessa välttämättä ole avainasemassa. Vaalikeskusteluja ei yleensä käydä puolueohjelmien avulla, eikä niistä päädy hallitusohjelmiin paljoakaan, kun hallitusneuvottelut käydään vaalien jälkeen puhtaalta pöydältä. Myös hallitusohjelmia on tutkittu (esim. Kanto-la 2006), ja niiden voidaan katsoa olevan relevantteja poliittisten ideoiden ja näkemysten kannalta. Silti ne eivät muodosta parasta mahdollista aineistoa tässä esillä olevan kysymyksenasettelun kannalta, koska ne käsittelevät tulevia uudistuksia, mutta eivät juuri sisällä ideologisia perusteita. Parhaan aineiston ideoiden tutkimukselle muodostaa sellainen aineisto, jossa pyritään hahmottelemaan nykytilannetta, erittelemään haasteita sekä luomaan varteentotettavia ratkaisuehdotuksia.

Julkinen keskustelu kilpailukyvyistä ja tuottavuudesta koostuu lähes poikkeuksetta retorikasta, jonka pääasiallinen tehtävä on ylläpitää tai vahvistaa keskustelussa aktiivisen osapuolen asemaa. Poliittisten tavoitteiden legitimointi tapahtuu tällaisessa retorikassa usein siten, että uudet tavoitteet pyritään kuvaamaan aiemman politii-

kan jatkumona (Kurunmäki 2000, 224). Etenkin elinkeinoelämän tutkimuslaitokset ovat esittäneet, että kilpailukyvn ja tuottavuuden vahvistaminen on välttämätöntä, jotta mahdollisimman paljon entisen hyvinvointivaltion kaikkien kannalta toivotuista ominaisuuksista voitaisiin säilyttää. Elinkeinoelämän asiakirjat on kuitenkin sivuutettu tässä tutkimuksessa. Voidaan tulkita niin, että elinkeinoelämän näkemykset ovat niin lähellä tuottavuuden ja kilpailukyvn ideoita, että ne eivät enää lisäisi tehtyihin tulkintoihin mitään oleellista. Pikemminkin on mielenkiintoista nähdä, miten nämä elinkeinoelämän piirissä pitkään esillä olleet ideat ovat muodostuneet hallitseviksi poliittisiksi ideoiksi.

Tässä tutkimuksessa käytetään laadullisen sosiaalitutkimuksen menetelmistä teema-analyysia (ks. esim. Alasuutari 1999) ja retoriikan analyysia (Perelman 1982; Palonen & Summa 1996). Teema-analyysin avulla on eri asiakirjoista paikannettu teoreettisen viitekehyksen kannalta relevantteja osia. Retoriikan analyysin tavoitteena on löytää kielellisen kommunikaation taustalla olevia oletuksia, jotka ilmenevät esimerkiksi retorisissa assosiaatioissa ja dissosiaatioissa (Palonen & Summa 1996). Assosiaatiot ja dissosiaatiot, silloin kun ne tunnistetaan analyysin avulla, valottavat retoriikan taustalla olevaa maailmankuvaa.

Dissosiaatio viittaa maailmankuvaan tai paradigmaan negatiivisesti – jotain pyritään sulkemaan siitä pois. Dissosiaation voi tunnistaa, jos johonkin asiayhteyteen kuuluisi loogisesti jokin tietty elementti, mutta se jätetään mainitsematta – eli dissosioidaan. Assosiaatio puolestaan viittaa paradigmaan positiivisesti. Puheeseen assosioidaan asioita, jotka eivät välttämättä siihen loogisesti kuulu, mutta ne assosioidaan esimerkiksi sen vuoksi, että ne seuraavat taustalla olevan paradigman keskeisistä perusoletuksista. Analyysin avulla voidaan tuoda esille näitä retoriikan perusoletuksia ja taustalla olevia katsomuksia. Tässä artikkelissa esitetyt tulokset poliittiskaparadigmasta ovat muodostuneet esimerkiksi siten, että aineistosta on paikannettu tuottavuuden ideasta käsin lähteviä assosiaatioita. Jos aineistossa tuottavuus on assosioitu julkisen sektorin tai matalien tulojen kanssa, on tämä assosiaatio voinut muodostaa pohjan tulkinnalle.

Aineiston analyysi on jaoteltu kahteen osioon: ensiksi tarkastellaan niitä poliittisia toimijoita, jotka ovat selkeimmin omaksuneet näkemykset kilpailukyvn ja tuottavuuden tärkeydestä. Sen jälkeen tarkastellaan, onko joku poliittinen toi-

mija esittänyt vaihtoehtoisia näkemyksiä politiikan suunnasta.

## Kilpailukyky ja tuottavuus sosiaalipoliitikassa

Valtioneuvoston globalisaatiotyöryhmän loppuraportti määrittelee sekä tavoitteet että keinot, miten Suomen tulee kohdata globalisaation ja jälkiteollistumisen haasteet. Keskeisimpänä tavoitteena on kansallisen kilpailukyvn säilyttäminen ja lisääminen, sillä sen katsotaan olevan yhteydessä elintasoon ja hyvinvointiin. Suomen keskeisimmäksi ongelmaksi kilpailukyvn lisäämisessä nähdään tässä vuoden 2004 raportissa alikäytössä olevat työvoimaresurssit, joilla viitataan työttömiin ja työvoiman ulkopuolella oleviin työkykyisiin ihmisiin. Mitä suurempi osa väestöstä on tuottavan työn piirissä, sen parempi kansainvälisen kilpailukyvn kannalta:

Globalitaloudessa eri maiden ja alueiden kilpailukyvn ja elintason tärkein – ja viime kädessä ainoa – määrittäjä on tuottavuus. Se ratkaisee millaisen elintason maa voi saavuttaa ja millaista hyvinvointijärjestelmää voidaan ylläpitää. [...] Avainkysymys on, miten nyt alikäytössä olevat työvoimaresurssit saadaan tuottavaan toimintaan myös työntensiivisillä matalamman tuottavuuden aloilla ja samalla turvattua korkean tuottavuuden ja osaamisen kilpailukyky. (VNK 2004, 83–84.)

Samansuuntaisia lähtökohtia on esitetty sosiaali- ja terveysministeriön tuottavuusohjelmatyöryhmän loppuraportissa sekä valtiovarainministeriön tilaamissa raporteissa (Kuusela 2007; Pohjola 2007). Globalisaatiotyöryhmän raportissa esitetään myös, että julkisen sektorin tuottamat palvelut eivät saa rajoittaa yksityisten palvelujen tuotantoa. Kun tämä assosioidaan talouden kasvumahdollisuuksien vahvistamiseen, viittaa se näkemykseen, jonka mukaan yksityiset palvelut olisivat tehokkaampia kuin julkiset palvelut. Siihen viittaa myös assosiaatio julkisen sektorin ja tuottavuuden nostamisen välillä. Tämä voidaan taas nähdä haasteeksi ajattelutavalle, jonka mukaan ensisijaisesti julkisen sektorin (valtio ja kunnat) tulisi tuottaa hyvinvointipalvelut:

Talouden kasvumahdollisuuksien vahvistaminen ja osaavan työvoiman riittävyden turvaaminen edellyttävät merkittävää julkisen sektorin tuottavuuden nostamista. [...] Tärkeää on huolehtia, etteivät julkisen sektorin tuottamat palvelut rajoita yksityisten palvelujen tuotantoa. (VNK 2004, 85, 87.)

Palvelujen tuottajataho ei kuitenkaan ole käsillä olevassa aineistossa ainoa ongelma tuottavuuden ja kilpailukyvyyn kannalta. Valtionhallinnossa on käynnissä laajamittainen, kaikki sektorit kattava tuottavuusohjelma, johon sisältyy tavoitteita vähentää henkilöstöä (ks. esim. STM 2007).

Tuottavuus assosioidaan käsillä olevassa aineistossa vahvasti myös yksityisen palvelusektorin kanssa. Tämä assosiaatio perustuu oletukseen, jonka mukaan jälkiteollisessa yhteiskunnassa kansantalouden tuottavuus ja aineellisen elintason kasvu riippuvat palvelujen tuottavuuskehityksestä (Sinko & Vihriälä 2005, 5). Yksityisen palvelusektorin tuottavuuskehityksen yhtenä keskeisimpänä esteenä nähdään kuitenkin sen vallitseva palkanmuodostusjärjestelmä:

Tarkasteltaessa palvelualojen erityispiirteitä ja toisaalta Suomen työmarkkinoille tunnusomaisia rakenteita, huomio kiinnittyy ainakin muutamaan potentiaaliseen ongelmakohtaan. Ensinnäkin palkkajakauma on Suomessa eurooppalaisittain kapea sekä brutto- että nettopalkkojen osalta [...]. Matalan tuottavuuden työ pyrkii tällaisessa tilanteessa muodostumaan liian kalliiksi suhteessa ao. työn tuottavuuteen ja tuotettavista palveluista markkinoilla saatavissa olevaan hintaan. Ongelma on ensisijassa matalien palkkojen suhteellinen korkeus keskimääräiseen palkkatasoon nähden. (Sinko & Vihriälä 2005, 16.)

Kapean palkkajakauman näkeminen ongelmana tuottavuuskehityksen kannalta heijastaa uutta näkökulmaa tuottavuuteen. Suomessa on 1990-luvulle saakka pyritty noudattamaan solidaarista palkkapolitiikkaa suurin piirtein siten, kuin se on määritelty Ruotsissa kehitetyssä Rehn-Meidner-mallissa (Sihto 1994). Solidaariseen palkkapolitiikkaan kuului sama palkka samankaltaisesta työstä läpi sektorien. Aikana, jolloin solidaariseen palkkapolitiikkaan päädyttiin, tämä merkitsi matalimpien palkkojen nostamista, mikä toteutettiin keskitettyjen tulo ratkaisujen avulla (Sihto 1994, 42). Järjestelmän ohjaavana periaatteena oli se, että alimpien palkkojen noustessa yritykset eivät enää saisi kilpailuetua maksamalla samasta työstä kilpailijaa matalampaa palkkaa, jolloin niiden oli joko parannettava tuottavuuttaan tai vetäydyttävä markkinoilta (Blyth 2002, 121). Rehn-Meidner-malli muodosti myös tukipilarin laajemmalle sosiaalipolitiikalle. Esimerkiksi tulojen tasaaminen tulonsiirroin oli yhteensopivaa solidaarisen palkkapolitiikan kanssa.

Edellä olevan sitaatin perusteella näyttää siltä, että tuottavuus on nähty uudessa valossa verrattu-

na Rehn-Meidner-malliin. Solidaarinen palkkapolitiikka nähdään nyt keskeisimpänä työllisyyden kasvun esteenä ja sitä kautta elintason kasvua hidastavana tekijänä. Tuottavuuden uusi rooli näyttää lisäksi liittyvän siihen, että perinteistä raskasta teollisuutta ei enää pidetä talouskasvun moottorina. Ratkaisuksi esitetään sellaisten palkkojen ja työehtojen muodostamista, jotka ottavat huomioon työn tuottavuuden:

Palkkajoustavuus siten, että työntekijäkohtaiset palkat heijastavat työntekijän suoritusta, luo työntekijöille kannustimen pyrkiä mahdollisimman hyvään suoritukseen ja tukee siten tuottavuutta. Erilaiset kannustin- ja tulospalkkausjärjestelmät ovat yksi tapa pyrkiä juuri tähän. Myös muutoin tuottavuuteen kytkeytyvät palkkaerot saattavat kannustaa yksilötason tehokkuuteen. (Sinko & Vihriälä 2005, 32.)

Vastaavasti kuten solidaarinen palkkapolitiikka oli yhteensopivaa tuloja tasaavan sosiaalipolitiikan kanssa, myös uudessa valossa nähdyn tuottavuuden huomioon ottava ja tuloeroja kasvatava palkanmuodostus on yhteensopivaa verojen alentamisen ja sosiaaliturvatuksien saantiehtojen kiristämisen kanssa. Siten vaikuttaisi siltä, että uusi näkökulma tuottavuuteen sekä sen saavuttamiseen hallitsevaan asemaan nykyisessä politiikka-paradigmassa sisältää mahdollisuuden kokonaisvaltaiseen sosiaalipoliittiseen käänteeseen.

Tulonjaon uudelleen assosioimisen lisäksi kokonaisvaltaisesta tavasta hahmottaa yhteiskuntaa kertoo tapa, jolla kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideat on liitetty myös koulutukseen (ks. esim. VNK 2004, 22; VM 2004, 34, 46). Ajattelutapa, joka nostaa tuottavuuden ja kilpailukyvyyn politiikan keskiöön, lähtee usein liikkeelle siitä, että globaalissa taloudellisessa järjestyksessä hyvinvointivaltiot eivät voi kilpailla työvoimakustannuksilla. Sen sijaan korkea koulutustaso voi olla tekijä, joka houkuttelee investointeja ja yrityksiä.

### Joustavuus ja aktivointi

Tuottavuuden ja kilpailukyvyyn ideoihin liittyvät läheisesti myös joustavuuden, aktivoinnin ja kannustamisen ideat. Havainnot näistä ideoista vahvistavat osaltaan havaintoa uudesta, johdonmukaisesta politiikkaparadigmasta, joka on oleellisesti erilainen kuin ns. ”hyvään kehään” nojannut 1990-lukua edeltänyt politiikkaparadigma. ”Hyvä kehä” muodostui sosialismin utopiasta, kapitalismin hengestä ja vapaan talonpojan aatteen ja vahvasti toisen maailmansodan jälkeisen hyvinvointivaltion kahta peruspilaria eli kansalai-

suuteen perustuvia sosiaalisia oikeuksia ja palkkatyönormia (Kettunen 2006, 60).

Palkanmuodostuksen ja verotuksen lisäksi myös sosiaaliturvan oleellinen osa eli työttömyysturva assosioidaan aineistossa uudella tavalla verrattuna 1990-lukua edeltäneeseen aikaan. Uudessa paradigmassa katsotaan, että ilman aktivointitoimenpiteitä työttömät passivoituvat ja jäävät määräämättömiksi ajoiksi työttömyysturvan varaan. Aktivointi on tärkeää kilpailukyvyn kannalta, mutta passivoiva työttömyyskorvaus on haittatekijä:

Työmarkkinatuki ajallisesti rajoittamattomana tukimuotona tulee lakkauttaa ja kytkeä kiinteästi aktiivisiin toimenpiteisiin. Lähtökohtana tulee olla, että aktiivitoimet käynnistetään mahdollisimman nopeasti, aina viimeistään 6 kuukauden työttömyyden jälkeen. (VNK 2004, 120.)

Samoilla linjoilla, joskaan ei ihan yhtä jyrkin sanakääntein, on pääministerin työllisyystyöryhmä vuodelta 2003:

Nykyinen työttömyysturvajärjestelmämme on osin passivoiva. Ongelma korostuu työmarkkinatuen kohdalla, joka on käytännössä kestoajan rajoittamaton ja monessa tapauksessa muodostunut osaksi yleistä sosiaaliturvaa. [...] Työnhakua aktivoivan vaikutuksen lisäämiseksi, työttömien työllistämisen kannustamiseksi ja vakuutusluonteen vahvistamiseksi työttömyysturvajärjestelmää tulisi kehittää seuraavien linjausten mukaisesti: [...] Vastikkeettomalle työmarkkinatuella määrättäisiin 500 päivän enimmäiskesto mahdollinen edeltävä päivärahakausi mukaan lukien. Tätä pidempään työttömänä olleet velvoitettaisiin tuen säilyttämisen ehtona osallistumaan aktiivitoimenpiteisiin, jolloin tuki olisi työmarkkinatuen suuruinen lisätyinä mahdollisella aktivointillisällä. (VNK 2003, 34–35.)

Sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia on pienin askelin kytkeytyä aktivointitoimenpiteisiin yhä enemmän tavalla, joka poikkeaa merkittävästi 1990-lukua edeltävästä sosiaalipolitiikasta (Julkunen 2001, 174–191; Kosonen 1998, 346–352). Vaikka muutoksia on tehty kautta 1990-luvun ja vielä 2000-luvullakin, aktivointia pidetään yhä riittämättömänä. Sosiaali- ja terveysministeriön strategia-asiakirjassa ilmaistaan samansuuntainen tavoite rajoittaa työmarkkinatuen kestoja vielä lisää (STM 2006, 14). Vuonna 2006 toteutettiin näiden tavoitteiden mukaisesti niin sanottu työmarkkinatuen aktivointiuudistus, jonka myötä työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa henkilöltä, joka on saanut etuutta 500 päivää, mikäli hän kielletty osallistumasta aktivointitoimenpiteisiin (Työttömyysturvalaki 2002, 8 luku, 4 a §).

Työttömyysturvaetuuksien ja toimeentuloetuuksien kytkemisessä aktivointitoimenpiteisiin ei ole kyse vain sosiaalimenojen kasvun hillitsemisestä tai työllisyyden lisäämisestä, vaikka tämä assosiaatio poliittisessa ja hallinnollisessa retoriikassa

usein tehdäänkin. Sosiaaliturvan saantiehtojen kiristäminen on täysin yhteensopivaa uuteen tuottavuuteen ja kilpailukykyyn perustuvan paradigman kanssa, jossa pyritään myös muuttamaan palkanmuodostusta ja työehtoja tuottavuuden paremmin huomioon ottavaan suuntaan.

Huomion kiinnittäminen sosiaaliturvaan on itse asiassa johdonmukainen ja välttämätön toimenpide uuden politiikkaparadigman näkökulmasta katsottuna. Vaikka palkanmuodostus onnistuttaisiinkin muuttamaan niin, että tuloerot kasvavat, tuloja uudelleenjakavat sosiaaliturvaetuudet sekä hidastaisivat tuloerojen kasvamista että nostaisivat kynnyspalkkoja. Edellä esitetyt sitaattit viittaavat siihen, että uusi tuottavuuden ja kilpailukykyyn politiikkaparadigma ei esiinny vain joissain valikoiduissa hallinnollisissa asiakirjoissa. Sen sijaan näyttäisi siltä, että siitä on tullut osa poliittista konsensusta ja että se liittyy paitsi palkanmuodostukseen ja verotukseen myös sosiaaliturvaan. Uuden paradigman asemaa osana poliittista konsensusta voidaan vielä arvioida tarkastelemalla eräitä muita poliittisia toimijoita.

Edellä kuvatut luonnehdinnat kilpailukyvyistä, tuottavuudesta ja joustavuudesta eivät ole teoreettisia eivätkä hypoteettisia, vaan liittyvät pyrkimyksiin muuttaa ”hyvän kehän” varaan rakennettua järjestelmää. Tähän järjestelmään on liittynyt elementti, jonka voi nähdä ensisijaisesti tekniseksi (tai kognitiiviseksi) ja johon edellä siteerattu luonnehdinnat tarttuvat. Tekniseen elementtiin on sisältynyt sisäisesti looginen järjestelmä, joka perustuu yksinkertaistettuna tulonjaon tasaaisuuteen, progressiiviseen verotukseen, resursseja uudelleenjakavaan sosiaaliturvaan, työehtosopimusten kautta määräytyviin minimipalkkoihin ja solidaariseen palkkapolitiikkaan. Järjestelmään on kuulunut myös sosiaaliturvan rahoittaminen muun muassa työnantajien ja työntekijöiden maksamien sosiaaliturvamaksujen kautta. Näiden teknisten piirteiden tasapainon ja yhtenäisyyden yhtenä seurauksena on se, että sosiaaliturvaetuudet ovat perinteisesti olleet tulotasoon nähden suhteellisen korkeita, esim. koska niiden tarkoituksena on jakaa resursseja uudelleen. Tästä johtuu se, että palkat eivät luonnollisesti voi joustaa alemmas kuin alin sosiaaliturvaetus ilman, että järjestelmän sisäinen logiikka murtuu (esim. koska tavoitteena on mahdollisimman tasainen tulonjako).

”Hyvän kehän” sosiaaliturvajärjestelmän tekninen rakenne täytti moraalisesti ja normatiivisesti

oikeiksi koettuja päämääriä. Nämä normatiiviset päämäärät liittyivät sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin luoda kokonaisvaltaista hyvinvointia – ei ainoastaan materiaalista (Allardt 1974). Edellä kuvatut virkamiesraporteissa mainitut ideat tuottavuudesta ja kilpailukyvyistä (sekä niihin liittyvät ideat joustavuudesta, kannustavuudesta ja aktiivoinnista) menevät kuitenkin sen verran syvälle sosiaalipoliittisen järjestelmän teknisiin ominaisuuksiin, että ne pakottavat ajattelemaan sosiaalipoliitiikan sekä tekniset että normatiiviset ominaisuudet kokonaan uudelta perustalta. Tulonjakoon, verotukseen, koulutukseen ja sosiaaliturvaan liittyviä toimenpiteitä ei voida ajatella teknisesti siten, että politiikkaparadigman sisäinen rakenne pysyisi muuttumattomana. Siksi näistä luonnehdinnoista täytyy tehdä se johtopäätös, että ne pakottavat ajattelemaan vanhat, ”hyvään kehään” liittyvät elementit kokonaisvaltaisesti uudestaan ja että ne sen vuoksi ovat peräisin eri politiikkaparadigmasta.

### **Poliittisten ideoiden sopeuttamista tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoihin**

Tuottavuuden, kilpailukyvyn, kannustavuuden, aktiivoinnin ja joustavuuden ideat ovat peräisin samasta politiikkaparadigmasta. Tämän politiikkaparadigman johtoajatuksena on poliittinen tie hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun turvaamiseksi globalisaation aikakaudella. Politiikkaparadigmaan liittyvät aloitteet (keskusteluun tai poliittisiin uudistuksiin liittyen) eivät ole tulleet poliittisten puolueiden suunnalta vaan lähinnä valtionhallinnosta ja erityisesti valtiovarainministeriöstä sekä pääministerin asettamista erityisryhmistä. Jotta voitaisiin arvioida, missä määrin tämä politiikkaparadigma on nykyisen poliittisen konsensuksen taustalla, tulee myös tarkastella muiden poliittisten toimijoiden aloitteita.

Tarkasteltaessa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asiakirjoja syntyy kuva passiivisuudesta vahvoin tuottavuus- ja kilpailukykykäsityksiin nähden:

Kansallinen tuottavuus ja kilpailukyky eivät ainoastaan määräydy yritysten kautta; hyvinvointipoliitikalla – sosiaali- ja terveyspolitiikalla sekä koulutuspolitiikalla – on merkittävä vaikutus yritysten toimintaan Suomessa. (STM 2005, 35–56.)

Analysoitujen asiakirjojen perusteella ei voida sanoa, että STM olisi valtionhallinnossa keskeisin kilpailukyvyn ja tuottavuuden paradigman puo-

lestapuhuja. Edellä oleva katkelma osoittaa, että nämä ideat on noteerattu, mutta parinsadan sivun raportissa niitä ei käsitellä sen enempää puhumattakaan siitä, että yritettäisiin muotoilla vaihtoehtoisia strategioita hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi käsitellessään esimerkiksi työkykyä raportti jättää mainitsematta eli dissosioi vallitsevat vahvat aloitteet kilpailukyvyn ja tuottavuuden lisäämiseksi, vaikka nämä aloitteet ovat yhteydessä sosiaalipoliittikkaan ja koulutuspolitiikkaan.

Valtionhallinnossa näyttäisi siis olevan konsensus kilpailukyvyn ja tuottavuuden määräävästä asemasta suhteessa kansalliseen hyvinvointiin. Samankaltainen passiivinen hyväksyminen välittyy myös analysoitaessa keskeisten työnteekijäjärjestöjen linjauksia ja näkemyksiä. Työmarkkinakeskusjärjestö SAK ei kyseenalaista tuottavuuden huomioon ottavan palkanmuodostuksen tärkeyttä:

Uudet palkkajärjestelmät lisäävät onnistuessaan tuottavuutta, ja myös muualla kuin teollisuudessa. Tuottavuuden kasvu onkin pidemmän päälle ainut kestävä perusta paremmalle palkkatasolle. Palkkaerot sinänsä eivät lisää tuottavuutta, mutta on mahdollista, että uusissa järjestelmissä sekä tuottavuus että palkkaerot jonkin verran kasvavat. Tärkeintä on varmistaa, että uusien palkkajärjestelmien käyttöönoton yhteydessä palkkaerot eivät kasva perusteettomasti ja epäoikeudenmukaisesti. Toisaalta on oikeudenmukaista palkita ryhmää ja/tai yksilöä paremmasta suorituksesta. (SAK 2006, 40.)

SAK:n tavoitteiden häilyvyydestä sen sijaan kielivät samaisessa ohjelma-asiakirjassa esiintyvät erisuuntaiset näkemykset. Ohjelma-asiakirjaa lukiessa saa sellaisen käsityksen, että tavoitteet tuottavuuden huomioon ottavasta palkanmuodostuksesta voisivat olla sovitettavissa yhteen solidaarisen palkkapolitiikan kanssa:

SAK:n edunvalvonnan keskeisenä tavoitteena on palkka- ja tuloerojen kaventaminen yhteiskunnassa. [...] Solidaarisen palkkapolitiikan tavoitteena on tasata palkansaajien välisiä palkka- ja toimeentuloeroja. [...] Solidaarinen palkkapolitiikka itse asiassa jäljittelee täydellisen kilpailun työmarkkinoiden tasapainoa. [...] Lisäksi solidaarisen palkkapolitiikkaan kuuluu, että palkkahajonnan tulee olla oikeudenmukainen. [...] Verraten pienillä palkkaeroilla ja yhtenäisillä palkankorotuksilla on siten vankat tehokkuusperustelut. (SAK 2006, 40–41.)

Tätä ristiriitaisuutta voidaan tulkita kahdella eri tavalla. Joko kyse on tietoisesta retorisesta toimenpiteestä, jolla pyritään johtamaan jäsenistöä harhaan tuottavuuden huomioon ottavan palkanmuodostuksen todellisista seurauksista, tai sitten

ristiriitaisuudet ohjelma-asiakirjassa heijastavat SAK:n tavoitteiden asettamisen vaikeuksia.

Keskeisten ongelmien tunnistamisessa SAK keskittyy määräraikaisten työsuhteiden yleistymiseen:

Työelämässä rakennemuutoksen nopeutuminen on merkinnyt työsuhteiden pätkeyttä, vaatimustason kasvua työssä ja epävarmuuden lisääntymistä. Haasteena on muutoksen hallinta: työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääminen omassa työssään, osaamisen kehittäminen ja jaksamisen tukeminen. (SAK 2006, 14.)

Suurimmalle osalle nuoria työn määräaikaisuus tai osa-aikaisuus ei ole vapaaehtoista. Palkansaajajärjestöjen yksi keskeinen tavoite on perusteettomien epätyypillisten työsuhteiden kitkeminen. (Mäenpää 2006, 35.)

SAK:n tavoitteina on edistää kokoaikaisten ja vakituisten työsuhteiden syntymistä, rajoittaa vuokratyön käyttöä ja madaltaa nuorten ja pätkeytyöläisten kynnystä liittyä ammattiliittoihin (Elomaa 2006, 39).

Edellä olevista sitaateista ensimmäinen on peräisin SAK:n ohjelma-asiakirjasta, joka hyväksyttiin keskusjärjestön edustajakokouksessa kesäkuussa 2006. Toinen sitaatti on Toimihenkilökeskusjärjestön (STTK) puheenjohtajan kirjoittamasta artikkelista ja kolmas puolestaan SAK:n työehto- asiantuntijan käsialaa. Niille kaikille on yhteistä saman ongelman tunnistaminen tämänhetkisillä työmarkkinoilla – määräraikaisten työsuhteiden määrä. Näitä raportteja lukiessa käy selväksi, että tätä pidetään hyvin keskeisenä yhteiskunnallisena ongelmana, joka lisää työntekijöiden epävarmuutta.

Määräaikaiset työsuhteet ovat lisääntyneet noin puolella verrattuna 1980-luvun loppuun (Böckerman & Kiander 2006, 159; kasvun suuruus on tosin kyseenalaistettu, ks. Uusitalo 2008). Usein esitetyn tulkinnan mukaan tämä johtuu rakenteellisista syistä, muun muassa ulkomaankaupan altistamisesta uudelle kilpailutilanteelle. Tämä on kuitenkin kyseenalainen tulkinta, koska työsopimus on periaatteessa juridinen sopimus, jossa on kaksi osapuolta. Rakenteelliset olosuhteet voivat vaikuttaa yritysten toimintaympäristöön, mutta itse juridiseen sopimukseen niiden ei pitäisi suoraan vaikuttaa. Ammattiliitot eivät luonnollisesti myöskään voi vaikuttaa ulkoisiin olosuhteisiin, mutta sen sijaan työntekijän ja työnantajan välisen sopimuksen valvominen on niiden keskeisinä toimialueina.

Vaihtoehtoinen tulkinta määräraikaisten työsuopimusten lisääntymiselle on se, että niiden avulla pyritään kiertämään irtisanomissuojaa ja sitä

kautta parantamaan tuottavuutta ja kilpailukykyä. Vaikka irtisanomissuojan heikentäminen olisi yhteensopivaa kilpailukyvyn ja tuottavuuden paradigman kanssa, sen poliittinen läpivieminen lainsäädännön tasolla olisi vaikeaa. Tästä syystä määräraikaisten työsuhteiden käyttö irtisanomissuojan kiertämisenä on saanut avainasemassa olevien poliittisten toimijoiden hiljaisen hyväksynnän. Myöskään SAK ei määrittele keinoja, joilla se pyrkisi parantamaan irtisanomissuojaa.

Valtionhallinnossa näyttäisi olevan konsensus kilpailukyvyn ja tuottavuuden keskeisyydestä politiikassa. Myöskään työntekijäjärjestöt eivät ole muotoilleet ideologista haastetta näille näkemyksille, eikä keskeisten poliittisten toimijoiden joukossa näytä olevan aineksia vaihtoehtoiselle politiikkaparadigmalle, jolla olisi erilaiset lähtökohdat verrattuna tuottavuuden ja kilpailukyvyn politiikkaparadigmaan.

## Tuottavuus, kilpailukyky ja uusi sosiaalipolitiikka

Kun työllisyyden ja talouden kasvu ei enää perustu perinteisen teollisuuden kasvuun, on politiikassa huomiota alettu kiinnittää yhä enemmän tuottavuuteen ja kilpailukykyyn – jopa siinä määrin, että tuottavuus ja kilpailukyky nähdään elintason tärkeimmiksi määrittäviksi. Uudet ideat tuottavuuden ja kilpailukyvyn lisäämiseksi ovat saavuttaneet politiikassa varsin hallitsevan aseman, ja niistä on yllättäen muodostunut myös sosiaalipolitiikkaa eli tulonjakoa, sosiaaliturvaa, verotusta ja jopa koulutusta jäsentäviä ideoita. Voidaan sanoa, että sosiaalipolitiikassa on tapahtunut paradigman muutos ja että poliittisten ideoiden osalta tämä muutos on ollut varsin jyrkkä etenkin, jos aiempi paradigma mielletään ”hyvään kehään” perustuneeksi.

Aiemman politiikkaparadigman toisiaan vahvistavien elementtien suhde on uudessa paradigmassa yksi toisensa jälkeen käännetty päinvastaiseksi. Vanhassa paradigmassa solidaarinen palkkapolitiikka lisäsi tuottavuutta keskitettyjen tuloratkaisujen myötä niin, että samasta työstä maksettiin sama palkka. Sosiaalipolitiikka perustui progressiiviseen verotukseen ja tuloja uudelleenjakaviin sosiaaliturvaetuuksiin.

Uudessa, tuottavuuden uudesta näkökulmasta hahmottavassa politiikkaparadigmassa solidaarinen palkanmuodostus ja sitä tukeva sosiaalipo-



litiikka nähdään keskeisimpänä ongelmana talous- ja työllisyyskasvun näkökulmasta. Ratkaisuksi esitetään tuottavuuden huomioon ottavaa palkkojen ja työehtojen muodostamista, mikä merkitsee tuloerojen kasvattamista. Samalla verotusta, sosiaaliturvan tasoa ja saantietuuksia tulisi kiristää.

Monia uudistuksia on jo tehty uudesta paradigmasta käsin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ja sosiaaliturvalainsäädännössä. Varsinkin alussa nämä muutokset tulkittiin vanhan hyvinvointivaltion puolustamiseksi – ja myöhemmin polkuriippuvaiseksi suunnanmuutokseksi.

Edellä esitetyn analyysin perusteella ainakin poliittisten ideoiden osalta sosiaalipolitiikan muutosta tulisi ehkä pikemmin nimittää täyskäännökseksi. Uusi sosiaalipoliittikkaparadigma kääntää aiemman ajattelutavan lähes kokonaan päälleen liittyen talouden, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan väliseen suhteeseen. Tästä selkein esimerkki on uusi näkökulma tuottavuuteen. Uusi poliittikkaparadigma ei myöskään ole pelkkä elinkeinoelämän retorinen hyökkäys markkinoiden toimintaa rajoittavaa politiikkaa kohtaan. Si-

tä on muodostunut osa poliittista ja hallinnollista konsensusta, ja sen pohjalta uudistuksia tehdään laajalla rintamalla – ei vain sosiaalipolitiikan alueella.

Paradigman muutos ei ole ollut esillä vaalikeskusteluissa eikä puolueohjelmissa, ja on hieman epäselvää, missä määrin uudella kilpailukyvyyn ja tuottavuuden poliittikkaparadigmalla on demokratiaan kuuluva poliittinen legitimizeetti. Paradigman muutos on kätketty retoriikkaan, joka korostaa sen teknisiä ja kognitiivisia puolia tavalla, joka luo vaikutuksen politiikasta talouden asiantuntijoiden kenttänä. Poliittikkaparadigman normatiiviset ja moraaliset elementit on sivuutettu keskustelussa lähes kokonaan. Vanhassa paradigmassa näitä moraalisia elementtejä edustivat ideat solidaarisuudesta ja kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista, ja niille oli suhteellisen helppo saada kannatusta vaaleissa. Uudessa paradigmassa normatiivisista ja moraalisista ulottuvuuksista – siis perimmäisistä poliittisista valinnoista – on vaiettu ja esitetty kokonaisvaltainen politiikan muutos pelkkänä välttämättömänä teknisenä toimenpiteenä.

## KIRJALLISUUS

- ALASUUTARI, PERTTI: Suunnittelutaloudesta kilpailukykytalouteen – Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004): 1, 3–16
- ALASUUTARI, PERTTI: Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino, 1999
- ALLARDT, ERIK: About Dimensions of Welfare – An exploratory analysis of a comparative Scandinavian survey. Helsinki: Helsingin yliopiston sosiologian laitos, 1974
- BÉLAND, DANIEL: Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy and Administration* 39 (2005): 1, 1–18
- BJÖRKLUND, LIISA: Ideat politiikan muutoksessa – Instituutioista ja intresseistä ideoihin. *Janus* 16 (2008): 1, 4–18
- BLYTH, MARK: Great Transformations – Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002
- BÖCKERMAN, PETRI & KIANDER, JAAKKO: Talouspolitiikka. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006
- ELOMAA, NIKOLAS: Vanha työ vs. uusi työ. Vanhassako vara parempi? Teoksessa: Hoikkala, Tommi & Salasuo, Mikko (toim.): Prekaariaruoska? Portfolio-polvi, perustulo ja kansalaistoiminta. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisusarja, 2006

- HALL, PETER: Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics* 25 (1993): 3, 275–296
- HEISKALA, RISTO: Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnan murros. Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006
- HEMERIJCK, ANTON & SCHLUDI, MARTIN: Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. In: Scharpf, Fritz & Schmidt, Vivien (eds): *Welfare and Work in the Open Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000
- JULKUNEN, RAIJA: Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001
- KANANEN, JOHANNES: Current Social Policy Paradigms in Sweden, Germany and the UK. In: Taylor-Gooby, Peter (ed.): *Ideas and Welfare State Reform in Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2005
- KANANEN, JOHANNES & KANTOLA, ANU: Kilpailukyvyyn ja tuottavuuden ideat suomalaisessa sosiaalipolitiikassa: Miten uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa. Teoksessa: Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.): *Maa-ilmankuvat ja hyvinvointivaltion muutos: Sosiaalipolitiikan paradigmat, agendat ja kehitykset*. Käsikirjoitus, 2008
- KANANEN, JOHANNES & SAARI, JUHO (toim.): *Maail-*

- mankuvat ja hyvinvointivaltion muutos: Sosiaalipolitiikan paradigmat, agendat ja kehukset. Käsikirjoitus, 2008
- KANTOLA, ANU: Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006
- KANTOLA, ANU: Markkinakuri ja managerivalta. Lohi-kirjat/Helsingin yliopisto: Viestinnän laitoksen julkaisuja 6, 2002
- KAUTTO, MIKKO & FRITZELL, JOHAN & HVINDEN, BJORN & KVIST, JON & UUSITALO, HANNU (eds): Nordic Welfare States in the European Context. London: Routledge, 2001
- KETTUNEN, PAULI: The Power of International Comparison – A Perspective on the Making and Challenging of the Nordic Welfare State. In: Finn Christiansen, Nils & Petersen, Klaus & Edling, Nils & Haave, Per (eds): The Nordic Model of Welfare – A Historical Reappraisal. Copenhagen: Museum Tusculanum Press, 2006
- KETTUNEN, PAULI: The Notion of the Nordic Model as a Framework of Comparison. In: Marjanen, Jani & Stenius, Henrik & Vauhkonen, Jussi (eds): Research on the Study of the Nordic Welfare State. Pohjoismaiden tutkimuksen keskus (CENS), Helsingin yliopisto: Renvall-instituutin julkaisusarja 16, 2003
- KOISTINEN, PERTTI: Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007): 2, 158–165
- KORPI, WALTER: The Working-Class in Welfare Capitalism: Work Union and Politics in Sweden. London: Routledge & Kegan Paul, 1978
- KOSONEN, PEKKA: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino, 1998
- KOSONEN, PEKKA & SIMPURA, JUSSI: Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus, 1999
- KUHN, THOMAS: The Structure of Scientific Revolutions. Chicago: University of Chicago Press, 1967
- KURUNMÄKI, JUSSI: Representation, Nation and Time – The Political Rhetoric of the 1866 Parliamentary Reform in Sweden. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2000
- KUUSELA, JAAKKO: Vaikuttavuutta, tuottavuutta vai molempia. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmatyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007: 67. Helsinki 2007
- MAHONEY, JAMES: Path Dependence in Historical Sociology. Theory and Society 29 (2000), 507–548
- MOISIO, PASI: Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa: Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 2008
- MAENPÄÄ, MIKKO: Nuorten työmarkkina-asemaa on tarpeen parantaa. Teoksessa: Hoikkala, Tommi & Salasuo, Mikko (toim.): Prekaariuuska? Portfolio-polvi, perustulo ja kansalaistoiminta. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisotutkimusseura, verkkokjulkaisusarja, 2006
- NYGÅRD, MIKAEL: Welfare-Ideological Change in Scandinavia. A comparative analysis of partisan welfare-policy positions in four Nordic countries 1970–2003. Scandinavian Political Studies 29 (2006): 4, 356–385
- PALONEN, KARI & SUMMA, HILKKA (toim.): Pelkkää retoriikkaa: tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 1996
- PERELMAN, CHAIM: The Realm of Rhetoric. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1982
- PIERSON, PAUL (ed.): The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 2001
- POHJOLA, MATTI: Työn tuottavuuden kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät. VM:n tilaama asiantuntijaselvitys 5.3.2007. www.vm.fi, poimittu 31.3.2008
- SAARI, JUHO: Suomen mallin institutionaalinen rakenne. Teoksessa: Saari, Juho (toim.): Suomen malli – murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 2006
- SAK [Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö]: Muutoksen suunta – osaava ja oikeudenmukainen Suomi. www.sak.fi, päivitetty 22.08.2006, poimittu 3.1.2007
- SCHARPF, FRITZ & SCHMIDT, VIVIEN: Conclusions. In: Scharpf, Fritz & Schmidt, Vivien (eds): Welfare and Work in the Open Society. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2000
- SIHTO, MATTI: Aktiivinen työvoimapolitiikka: kehitys Rehnin-Meidnerin mallista OECD:n strategiaksi. Tampere: Tampere University Press, 1994
- SIMPURA, JUSSI: Sosiaalipolitiikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu. Teoksessa: Nurminen, Eija (toim.): Sosiaalipolitiikan lukemisto. Helsinki: Palmenia-kustannus, 2000
- SINKO, PEKKA & VIHRIÄLÄ, VESA: Palvelusektorin koko, tuottavuus ja kilpailu: johdatus aiheeseen ja keskeiset päätelmät. Teoksessa: Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 11/2005
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmatyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007: 67. Helsinki 2007
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö]: Trends in Social Protection in Finland 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:8
- TAYLOR-GOODY, PETER (ed.): Ideas and Welfare State Reform in Western Europe. Hampshire: Palgrave/Macmillan, 2005
- TIMONEN, VIRPI: Restructuring the Welfare State: Globalisation and Welfare State Reform in Finland and Sweden. Cheltenham: Edward Elgar, 2003
- TYÖTTÖMYYSTURVALAKI 1290/2002. www.finlex.fi. Päivitetty 21.12.2007, poimittu 25.4.2008
- UUSITALO, ROOPE: Onko päätöksentekoa yleistymisen totta vai tilastoharhaa? Yhteiskuntapolitiikka 73

(2008): 1, 5–11

VALTONEUVOSTO: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp> päivitetty 4.5.2007, poimittu 10.12.2007

VM [Valtiovarainministeriö]: 2000-luvun kasvupolitiikan haasteet – Miten Suomi selviää ikääntymisestä ja kansainvälisen kilpailun kiristymisestä? Helsinki: Valtiovarainministeriö, julkaisuja 1/2004

VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Palvelualojen kehi-

tys, tuottavuus ja kilpailu. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005

VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004

VNK [Valtioneuvoston kanslia]: Työllisyysryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5/2003.

## ENGLISH SUMMARY

*Johannes Kananen: Competitiveness and productivity in twenty-first century social policy (Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa)*

Income inequalities have recently been increasing in Finland, and public services have been cut and restructured. At the same time, the aims of social policy have shifted from alleviating social problems towards activating people on the margins of society. With regard to the dominant ideas in policy-making, this shift has been accompanied by an increasing dominance of the ideas of competitiveness and productivity that have stretched beyond the economic realm where they originated. This article offers a detailed analysis of the shift whereby the ideas of competitiveness and productivity have become leading ideas for social policy makers as well. By reconstructing the current dominating social policy paradigm from documentary evidence, the article shows that the Finnish social policy paradigm

has changed dramatically from the period before the 1990s. This suggests that recent reforms in social policy have been path breaking and system changing rather than path-dependent, as some researchers have suggested. The paradigm change is most evident in the political rhetoric regarding labour market reform. According to suggestions derived from the new paradigm of competitiveness and productivity, wage setting should take account of individual productivity, which will inevitably lead to rising wage differentials. The new paradigm is not, however, restricted to wage setting alone, but demands that social security and taxation should be reformed as well in order to contribute to national competitiveness and productivity.

## KEY WORDS

*Competitiveness, productivity, social policy, ideas, labour market, Finland*